

Innovazioni Organizzative e Regolazione del Lavoro nella Pubblica Amministrazione

Le Politiche Pubbliche e i cambiamenti della Pubblica Amministrazione

Prof. Adolfo Braga

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO

Facoltà Scienze Politiche

Corso di Laurea in “Scienze delle Amministrazioni”

A.A. 2023-2024

Le organizzazioni pubbliche efficaci ed efficienti (1)

- Essere in grado di produrre valore per i loro interlocutori rilevanti, che ne legittimano la continuità e lo sviluppo
- Per l'impresa del settore privato
 - disponibili indicatori prevalentemente economici in grado di misurare la capacità di produrre valore
 - dal punto di vista dei clienti, degli azionisti e di quanti detengono un interesse specifico nei suoi confronti
- Lo stesso paradigma non può essere applicato alle organizzazioni pubbliche

Le organizzazioni pubbliche efficaci ed efficienti (2)

- Capacità di produrre valore pubblico per l'insieme di interlocutori rilevanti
- Esprimersi sia in termini economici e di soddisfazione degli utenti, come per le imprese private
 - come capacità di realizzare gli obiettivi stabiliti dal potere politico
 - rispondere positivamente alle aspettative della società civile

Cambiamenti in atto nella Pubblica Amministrazione (1)

- L'intero sistema evolve rapidamente
 - utenti (cittadini, imprese, gruppi di interesse, organizzazioni non governative, ecc.)
 - si articolano in un'eterogeneità più ampia di quella tradizionale
 - acquisiscono anche un potere decisionale diretto, che esercitano esprimendo consenso e legittimazione

Cambiamenti in atto nella Pubblica Amministrazione (2)

- Alcune modifiche costituzionali, come ad es. l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni e dei sindaci, avvicinano i centri decisionali politici al cittadino, conferendo la massima rilevanza ai programmi di governo
- La verifica del raggiungimento dei risultati attesi ed il giudizio sul loro valore sono i criteri attraverso i quali si decide della continuità della compagine politica al governo
- La compagine politica rappresenta uno dei più importanti *stakeholder* per le strutture operative della Pubblica Amministrazione
 - cittadini e tutti gli attori del sistema concorrono a legittimare l'esistenza e a determinarne le linee d'azione e gli obiettivi strategici

Le politiche e la politica (1)

Inglese

Italiano

- Politics

- Policy

- Politica

Le politiche e la politica (2)

- Noi usiamo la stessa parola politica per indicare entrambi i concetti, ma in realtà sono completamente diversi:
 - **politica (in senso di politics)** designa la **sfera** della lotta per la conquista del potere e per la definizione degli orientamenti generali del governo
 - **politica (in senso di policy)** designa le **misure** per rispondere a uno specifico problema pubblico

Differenza tra politics e policy (1)

- “Fare spazio” nella propria idea di sfera pubblica
 - autonoma considerazione dei processi alimentati dai problemi, dalle crisi, dalle soluzioni che oltrepassano l’ambito individuale, per sollecitare interventi di rilevanza collettiva
- In Italia, nella sfera pubblica, viene chiamata la politica assoluta: “L’azione politica”
 - tipo di azione capace di trasformare la società, è anche il solo attraverso cui la vita dell’umanità, o di una nazione, può essere migliorata in vista di un dato ideale”
- Al centro della politica assoluta: innalzamento della qualità della vita collettiva
 - ricorso alle leve capaci di spostare i rapporti di potere politico:
 - la militanza nei partiti
 - la mobilitazione, il voto, o l’uscita ‘antisistema’ da una partita che si considera ormai truccata.

Differenza tra politics e policy (2)

- Politica nel senso di *politics*
 - le relazioni tra governanti, leaders di partito, elettori, motivate dalla ricerca del consenso e/o del potere
- Politica nel senso di *policy*
 - le linee d'azione per fare fronte a un problema collettivo
- Visione sostenuta dallo stesso vocabolario

Definizioni di politiche pubbliche

- Meny Thoenig:
 - “Insieme di prassi e direttive che promanano da uno o più attori pubblici”
- Dente:
 - “Un insieme di azioni, compiute da un insieme di attori, che agiscono in relazione ad un problema collettivo”
- Dunn:
 - “Una politica pubblica è la risposta a un problema percepito come pubblico”
- Lindblom:
 - “Processo di approssimazioni successive a qualche obiettivo desiderato, dove ciò che è desiderato è continuamente sottoposto a riconsiderazioni”

Gli elementi del programma di azione pubblica

- Un programma di azione pubblica
 - si compone di una pluralità di provvedimenti
 - promana da autorità pubbliche dotate di una peculiare legittimità
 - ha valore normativo
 - si riferisce ad un determinato ambito sociale del quale fanno parte integrante i processi a monte della decisione e quelli, a valle, di attuazione

Politica pubblica e problemi di rilevanza collettiva

- Non sempre quando c'è una politica pubblica c'è un "problema" da affrontare: può esserci un interesse delle autorità a farsi pubblicità, ottenere fondi, favorire determinati gruppi
- Non sempre quando c'è un problema c'è una politica pubblica per risolverlo:
 - a) è un problema marginale, riguarda pochi gruppi poco influenti
 - b) è un problema intrattabile
 - c) è un problema la cui esistenza le autorità politiche possono sfruttare per più fini

Politiche pubbliche e leggi

- Le politiche pubbliche **non hanno sempre bisogno di leggi**
 - si possono fare politiche anche senza una nuova legge
- **La legge costituisce solo un ingrediente**, tra gli altri
- della politica pubblica:
 - contano anche tutte le discussioni e i negoziati che avvengono **prima** della legge
 - contano soprattutto le azioni che vengono **dopo** la legge, ossia i processi attuativi
- La legge è un atto normativo in cui si stabiliscono regole e si stanziavano fondi
- La politica pubblica è un processo che parte da un problema e arriva a un risultato (e può comprendere anche l'emanazione di una o più leggi)

Gli attori “possibili” delle politiche pubbliche (1)

- Il Governo
- Il Parlamento
- La Pubblica Amministrazione e i nuovi attori istituzionali
- I governi locali e subnazionali



Attori istituzionali

Gli attori “possibili” delle politiche pubbliche (2)

- I Partiti
- Soggetti privati portatori di interessi specifici
- Gli esperti



Attori non istituzionali

Le configurazioni di attori rilevanti nel produrre politiche pubbliche

- Triangolo di ferro
 - parlamentari
 - burocrati
 - lobbisti
- Reti tematiche (Issues networks)
 - reti di attori che mutano a seconda del tema
- Policy communities
 - reti di attori che condividono valori, interessi, norme

Una realtà vasta e variegata di politiche pubbliche

- Relativamente alla materia
 - dall'ordine pubblico ai servizi sociali, alle relazioni internazionali
- Relativamente alla loro portata
 - possono toccare pochissimi associati o tutta la cittadinanza, con impatti sociali molto diversi
- Relativamente alla loro natura
 - possono assegnare beni, distribuire o estrarre risorse o regolare rapporti già esistenti, con effetti temporali diversi

Lowi: le politiche e le arene (1)

Politiche

- **Distributive**

riguardano individui singoli o
singole imprese

scambio e reciproca
interferenza

Arene

Commissioni (sussidi, aiuti statali,
politica tariffaria)

Lowi: le politiche e le arene (2)

Politiche

- **Regolative**

riguardano gruppi
coalizioni, negoziazioni

Arene

Parlamento nel suo ruolo classico
(ambiente, mercato)

Lowi: le politiche e le arene (3)

Politiche

- **Redistributive**

Riguardano classi sociali
Incontri al vertice, centralizzati

Arene

Presidente (USA), Governo,
Concertazione al vertice
governativo (Europa)
(Welfare, tasse, sanità)

Lowi: le politiche e le arene (4)

Politiche

Arene

- **Costitutive**

Creazione delle regole del
gioco e di nuovi organismi

Il ciclo di una politica pubblica

1. Il problema: la formazione dell'agenda



2. Formulazione/adozione: il «policy-making»



3. Attuazione: il processo di «implementazione»



4. Risultati: la valutazione

Il problema: la formazione dell'agenda (1)

- **“Agenda”** non va confusa con concetti come
 - “ordine del giorno”
 - “programma di lavoro”
 - “programma elettorale o politico”
- In questi casi si tratta di strumenti istituzionalizzati o di manifesti di intenti

Il problema: la formazione dell'agenda (2)

- La formazione dell'agenda (agenda setting)
 - un insieme più o meno organico ed ordinato di cose da fare che interessano sia le autorità pubbliche ma anche attori non pubblici
 - un insieme di problemi percepiti come rilevanti e quindi oggetto di dibattito pubblico per una data collettività
- Agenda pubblica o politica: interventi attivi da compiere da parte delle autorità pubbliche
- Agenda decisionale o istituzionale:
 - in molti casi si può avere l'esistenza di un ciclo
 - dopo una fase di attenzione e mobilitazione dell'opinione pubblica, mass media, gruppi di interessi vari e autorità pubbliche attorno un certo tema questo, per svariati motivi, viene lasciato cadere per essere magari ripreso dopo un certo tempo

Il problema: la formazione dell'agenda (3)

- Formazione dell'agenda
 - insieme di attività e processi monopolizzati da un unico attore o, piuttosto, da una pluralità di imprenditori di policy formali o non
- Esistono due tipi di attori:
 - i soggetti-attori
 - si mobilitano socialmente e politicamente attraverso forme di partecipazione convenzionale o non convenzionale e di organizzazione (movimenti, gruppi, partiti)
 - i più attivi costituiscono dei «gruppi di identificazione»
 - i meno attivi danno vita a dei «gruppi di attenzione», rispetto al problema considerato
 - il pubblico o la massa
 - semplici spettatori
 - quelli che mostrano un certo interesse per le questioni sul tappeto costituiscono il «pubblico interessato»
 - i più apatici danno vita al «pubblico in generale»

Fase decisionale

- Sulla base dell'identificazione di un problema e della formulazione di una politica si innesta il “*decision making*”
 - non costituisce una fase a sé stante
 - non è un sinonimo per individuare l'intero processo di policy
- Il “*decision making*” non si risolve in un esercizio tecnico ma è un **PROCESSO POLITICO**
 - le decisioni nelle politiche pubbliche creano vincitori e vinti
 - qualora la decisione consista in una non-azione o nel mantenimento dello *status quo*

Fase specifica: fortemente legata alle fasi precedenti

- La decisione comporta una scelta tra un numero relativamente basso di opzioni alternative di policy



- IDENTIFICATE DURANTE IL PROCESSO DI FORMULAZIONE DELLE POLITICHE



- al fine di risolvere un problema pubblico

Caratteristiche comuni ai vari modelli (1)

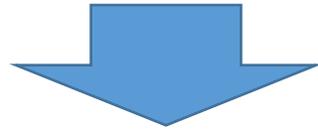
- Il grado di libertà di cui gode ciascun decisore viene circoscritto da una serie di regole che gli organi politici ed amministrativi devono rispettare e che limitano le possibilità di azione



- 1. COSTITUZIONE DEL PAESE
- 2. MANDATO CONFERITO AI DECISION MAKERS DA VARIE LEGGI O REGOLAMENTI

Caratteristiche comuni ai vari modelli (2)

- Tali regole non stabiliscono solo quali decisioni possono essere prese ma anche le procedure da seguire
- Forniscono ai *decision makers* dei “canali d’azione”



- UN COMPLESSO REGOLAMENTATO DI PROCEDURE PER LA PRODUZIONE DI UN CERTO TIPO DI DECISIONE

Processi decisionali (1)

- Con il progredire del processo diminuiscono il numero degli attori rilevanti:
 - 1. L'agenda setting coinvolge un gran numero di attori dallo Stato alla società
 - 2. Durante la formulazione delle politiche il numero degli attori è sempre notevole ma comprende solo gli attori pubblici e sociali che formano il sottosistema di policy
 - 3. La fase del *decision making* coinvolge un numero minore di attori (vengono esclusi quelli non statali)

Processi decisionali (2)

- 4. Nella fase di *decision making* possono partecipare politici, giudici e funzionari del governo dotati del potere di prendere decisioni autoritative nell'area in questione
- I decisori nonostante questi limiti che ne circoscrivono la libertà hanno una notevole discrezionalità che consente di giudicare quale sia il MIGLIORE corso d'azione da seguire
- Il processo seguito e la decisione ritenuta migliore variano a seconda dei decisori e del contesto in cui essi operano

Autorità decisionale (livello macro)

- In alcuni sistemi politici l'autorità decisionale si concentra nell'esecutivo eletto e nell'apparato burocratico (sistemi parlamentari)
- In altri viene lasciato più spazio agli organi legislativi e giudiziari (sistemi presidenziali)

Autorità decisionale (livello micro)

- I *decision makers* possono essere molto diversi per conoscenze, competenze e preferenze, e per altri fattori che influenzano l'interpretazione e la soluzione dei problemi
- Diversi *decision makers* che operano in condizioni istituzionali simili reagiscono in modo diverso di fronte a problemi simili o di fronte allo stesso problema